



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 6505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 95/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 pkt 4 lit. a tiret pierwsze, trzecie, czwarte, § 5, § 7 i § 8 uchwały Nr LXXXII/543/23 Rady Gminy Chełmża z dnia 21 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Kuczwały i Strużal oraz załącznika Nr 1 do tej uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami: US/KDX, WS/KDX oraz ZP

Uzasadnienie

Dnia 21 września 2023 r., Rada Gminy Chełmża, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr LXXXII/543/23 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Kuczwały i Strużal.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 26 września 2023 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 12 października 2023 r., znak: WIR.II.743.4.118.2023.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Chełmża w piśmie z dnia 16 października 2023 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Gminy Chełmża w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Chełmża w § 5 pkt 2 lit. a tiret piąte oraz § 7 pkt 2 lit. a tiret trzecie niniejszej uchwały dopuściła, w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, lokalizację obiektów małej architektury.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji.

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Podkreślić należy, że art. 37a cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dodać należy również, że przepis art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co wydaje się kluczowe dla oceny odrębnego charakteru omawianych aktów prawnych – to fakt, że ustawodawca przewidział dwie – niezależnie od siebie i całkowicie odrębne procedury zmierzające do uchwalenia obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a – 37e cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 339/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Podkreślić należy, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b przywołanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu przepis ten został przez ustawodawcę uchylony. Zasady dotyczące reguł i warunków sytuowania np. obiektów małej architektury mogą być ustalane, ale wyłącznie w drodze odrębnej – podjętej w oparciu m.in. o przepisy art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – uchwały.

Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, reklam i ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. W przywołanym powyżej artykule ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy Chełmża podjęła uchwałę nr XXXVI/223/20 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Kuczwały i Strużal w dniu 1 grudnia 2020 r. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, był zobowiązany do stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących od dnia 11 września 2015 r.

Jak wskazano wyżej, znowelizowane przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic

reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada Gminy Chełmża w § 5 pkt 7 lit. b, § 7 pkt 7, § 8 pkt 19 przedmiotowej uchwały określiła dla terenów oznaczonych symbolami: US/KDX (teren usług sportu, rekreacji i ciągu pieszo – rowerowego), WS/KDX (teren wód powierzchniowych śródlądowych i ciągu pieszo – rowerowego), ZP (teren zieleni publicznej) minimalną powierzchnię biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu.

Określony przez radę gminy powyższy wskaźnik, nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu.

Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, stosował dowolnie, przepisy obowiązujących przepisów prawa, określających sposób określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, gdyż wynika to z powołanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1057/20).

Zatem, Rada Gminy Chełmża nie była uprawniona do odmiennego unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany wyżej przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy.

Podkreślić należy, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 577/18, 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 576/18, 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17).

Unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1193/18, 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 576/18).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz